



Real  
Instituto  
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

## **LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: QUO VADIS?**

*Tomás Mancha Navarro y Rubén Garrido Yserte*

Documento de Trabajo (DT) N° 28/2004

11/05/2004



## La Política Regional de la Unión Europea: quo vadis?

Tomás Mancha Navarro\* y Rubén Garrido Yserte\*\*

### Introducción

La Política Regional Europea (PRE) se encuentra, en la actualidad, en una encrucijada. Su progresiva consolidación, en paralelo al proceso de construcción europea, ha experimentado un cierto detenimiento en la actualidad motivado sobre todo por las tensiones presupuestarias en el seno de la Unión Europea (UE).

Las posiciones entre los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario y aquellos más beneficiados de los Fondos Estructurales Europeos dibujan un panorama de incertidumbres que se ve acrecentado por la necesidad de ofrecer una reorientación clara de la PRE ante uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la Unión: la ampliación al Este.

Este fenómeno, sin precedentes en la historia de la UE, obliga a acometer reformas en todos los frentes: reformas institucionales de difícil encaje como se ha demostrado en Niza y en la Convención Europea y reformas de las Políticas Comunitarias más importantes, la agraria y la estructural, donde el perfil político supera en numerosas ocasiones la racionalidad económica.

Pero la ampliación, pese a ser un elemento clave, no es el único factor que hace necesarias las reformas. En concreto, la PRE ha de responder a determinadas amenazas para la cohesión económica y social derivadas del propio proceso de integración y de la globalización económica que tienen claros impactos territoriales. Estos fenómenos demandan planteamientos novedosos y una apuesta decidida por una dimensión territorial europea que, por el momento, está en un segundo plano en la agenda política, más focalizada en aspectos presupuestos y en el juego, clásico en la UE, de ganadores y perdedores que ha favorecido el *statu quo* o los cambios muy graduales.

De todos estos aspectos se ofrecen reflexiones en las páginas siguientes con una estructura dividida en seis grandes apartados. El primero lo constituye esta introducción. En el segundo punto se realiza una revisión crítica de la PRE desde sus inicios hasta la actualidad. Seguidamente, se analizan las dos amenazas más importantes para la cohesión económica y social: el propio proceso de integración y la mundialización de los intercambios, la globalización económica y el desarrollo de la sociedad del conocimiento y los servicios. El cuarto punto se ocupa del proceso de ampliación hacia el Este. El quinto ofrece una síntesis del debate sobre la reforma de la PRE y, finalmente, el sexto recoge las principales conclusiones.

---

\* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Alcalá

\* Titular de Economía Aplicada. Universidad de Alcalá

## 1. La Política Regional de la Unión Europea: una visión retrospectiva

La PRE ha evolucionado a lo largo de su historia de acuerdo con un conjunto variado de factores que han respondido, básicamente a cuatro vectores de cambio:

**La concepción teórica del crecimiento y su impacto territorial.** La evolución del cuerpo teórico-empírico que no vamos a desarrollar aquí (véase Cuadrado, 1988 y Mancha, 2001), aunque aludiremos a él más adelante, ha servido para dos fines básicos: definir objetivos de política regional y la intensidad con la que se persiguen y, sobre todo, servir de base para instrumentar la política regional y sus cambios. Nos ocuparemos de ellos más adelante, pero sirva como botón de muestra la importancia clave que tienen ahora aspectos como el *desarrollo de la sociedad de la información*, o el *capital humano* a escala regional en comparación con la menor atención que se realiza en el pasado (años ochenta básicamente).

Adicionalmente, el progreso de los estudios regionales – tanto en su vertiente teórica como aplicada – sirvieron de base para fundamental el diseño y puesta en marcha de una política regional que no sólo serviría a objetivos políticos de reequilibrio territorial, sino que también mostraba cómo un crecimiento económico con desequilibrios territoriales se traducía en un menor crecimiento económico, indicando que la aparente relación de intercambio entre crecimiento y cohesión podría no ser tal, al menos en el largo plazo (Higgins y Savoie, 1995).

**Concepción política del papel de la UE.** Indudablemente, la PRE ha experimentado cambios y reorientaciones en sus objetivos de acuerdo con la concepción del ‘deber’ de la UE. De hecho, la *cohesión económica y social* no es un objetivo de la Unión hasta la aprobación del Acta Única en 1987, lo que es indicativo de que el enfoque territorial-regional en el proceso de construcción europea es relativamente novedoso. Además, a esta concepción política de refuerzo de la cohesión económica y social se le han ido añadido conceptos de nuevo cuño tales como la *sostenibilidad del desarrollo* que han acabado afectando también a la manera en la que opera la PRE en la actualidad.

**Proceso de integración.** Conforme la UE se ha ido consolidando como espacio económico más integrado (entiéndase Unión Económica y Monetaria) y también como un espacio de mayor unión política, se ha consolidado la necesidad de llevar a cabo una política de reequilibrio territorial bajo el planteamiento de que los beneficios y costes del proceso de integración son territorialmente desequilibrados y que, por tanto, el perfeccionamiento del mismo genera un mapa de regiones ganadoras y perdedoras concentradas básicamente en los países con un nivel de renta intermedio<sup>1</sup>.

**Ampliación.** La UE ha conocido en su desarrollo varios procesos de ampliación que se han desarrollado simultáneamente a la consolidación del proceso de integración. En prácticamente todos ellos se ha observado un incremento de las disparidades económicas y sociales desde la perspectiva regional que ha acabado conllevando la necesidad de fortalecer las políticas de cohesión territorial.

Estos cuatro vectores de cambio, en mayor o menor grado, han ayudado a configurar la PRE actual que ha pasado de tener una importancia claramente marginal cuando no

---

<sup>1</sup> El trabajo de Padoa-Schioppa (1987) por encargo del Presidente de la Comisión J. Delors es una buena referencia en la puesta en evidencia de los problemas regionales que genera, evidentemente junto a los beneficios, el avance en el proceso de integración, en este caso el de la construcción de una Unión Monetaria. En una línea similar hay que entender el trabajo del grupo liderado por Sapir (2003) y por iniciativa de R. Prodi con el nuevo entorno de un mundo más globalizado y con una UE ampliada a 25 países.

ausente hasta mediados de los años 70, para acabar convirtiéndose en la política más importante junto con la Política Agrícola Común (PAC) en términos presupuestarios. Esta evolución no sólo se refleja en su participación en el presupuesto del gasto de la UE sino también en la importancia creciente de sus objetivos e instrumentos, dotándose de un marco operativo que genera efectos multiplicadores en las regiones europeas. Además, es la política básica para la consecución de uno de los objetivos del Tratado de la UE *la cohesión económica y social* desde el punto de vista territorial.

No obstante, a lo largo de su historia, estos cuatro elementos no han ejercido ni un poder de atracción equivalente, ni siquiera han servido para definir o reorientar la política regional en una misma dirección.

Las ampliaciones y el proceso de integración europea han sido, por lo general, los dos vectores que han conducido los cambios de la PRE en una misma dirección. Excepto la ampliación de 1995, en todos los casos éstas han dado como resultado un aumento de las disparidades / problemáticas regionales en el seno de la UE. Por otra parte, la creencia de que la integración económica generaría una mayor desigualdad<sup>2</sup> es la que sirvió a la Comisión para desarrollar y acometer las importantes reformas de la Política Regional a través de la modificación de los Reglamentos que rigen los Fondos Estructurales Comunitarios y a promover los cambios necesarios para dotar a la política de cohesión de una mayor dotación presupuestaria y de una mayor presencia comunitaria.

En 1987, la entrada en vigor del Acta Única Europea supuso la primera reforma significativa del Tratado de Roma al introducir un claro reforzamiento del objetivo de alcanzar en el horizonte de 1993 un Mercado Único Europeo y donde además desde la vertiente puramente económica se hacía referencia, por primera vez, a procesos políticos comunes (se habla de Comunidad Europea, en lugar de Comunidad Económica Europea) y también se dedica un apartado de la sección II a la *cohesión económica y social*<sup>3</sup>.

Como consecuencia del Acta Única y del objetivo del Mercado Único no sólo se reforzó el andamiaje institucional de la Unión, sino que, desde el punto de vista de la política regional, se acometió la que sea quizá la reforma más profunda de los Fondos Estructurales llevada a cabo hasta la fecha. De hecho, desde ese momento (1988) es cuando puede realmente hablarse de una verdadera PRE por dos razones básicas. En primer lugar, por la existencia de un compromiso político para alcanzar en 1993 un volumen de recursos destinados a los Fondos Estructurales que debería doblar la dotación existente en 1987 (el conocido como Paquete Delors I). En segundo lugar, y quizá mucho más importante, por establecer un nuevo modelo de funcionamiento de los Fondos y por la instauración de los denominados como los cuatro principios básicos de la Política Regional: *concentración, programación, co-participación y adicionalidad*, que son los que la acaban dotando de una verdadera dimensión europea.

Esta reforma inicia además un proceso de diseño de política regional bajo un nuevo enfoque, fundamentado en la mejora del *potencial de desarrollo* y del *desarrollo endógeno* de las regiones europeas, adoptando la programación un modelo *bottom-up* en el que las regiones tomaban un protagonismo esencial del que antes carecían.

---

<sup>2</sup> Desde los primeros informes Werner (1970), el trabajo de Biehl (1986) sobre los potenciales regionales de crecimiento e incluso el propio informe Cecchini (1988), sin olvidar el antes citado de Padoa-Schioppa (1987).

<sup>3</sup> Por primera vez aparece en los tratados la noción de cohesión (art. 130A), aunque no se define lo que se considera *cohesión económica y social*.

La reforma de los Fondos Estructurales llevada a cabo en 1993 y que afectó al período de programación 1994-99 es, de nuevo, fruto del esfuerzo de los Estados miembros por articular políticas que pudieran amortiguar los efectos negativos que sobre la *cohesión* tendría el establecimiento del Mercado Único en 1993. Además, las cumbres de Maastricht y Edimburgo de 1992 consolidaron la voluntad de la UE por garantizar la consecución de la Cohesión Económica y Social en un contexto de mayor incertidumbre coyuntural y con el firme propósito de establecer la Unión Monetaria.

De nuevo una mayor integración económica exigía un mayor esfuerzo por garantizar el objetivo *cohesión*, reduciendo los posibles efectos negativos sobre los países / regiones europeas. De esta manera, se aprobó el Paquete Delors II donde se potencian los recursos presupuestarios destinados a los Fondos Estructurales y se creó el nuevo **Fondo de Cohesión** dedicado a la cofinanciación de proyectos de infraestructuras y medio ambiente en los países con un nivel de renta por habitante inferior al 90% de la media europea: España, Grecia, Irlanda y Portugal<sup>4</sup>.

En esencia, el período de programación 1994-1999 respondió a los mismos criterios que los diseñados en la reforma de 1993, conservando los objetivos básicos aunque se reordenaron los relativos a los recursos humanos y se añadió un objetivo 6 no existente hasta este momento, destinado especialmente a dos los nuevos países de la ampliación de 1995: Suecia y Finlandia.

El Tratado de Maastricht (1992) introdujo en el ámbito comunitario el **principio de subsidiariedad**, que se suma a los cuatro principios de la actuación estructural anteriormente mencionados. Este principio consolidó una forma de programar que ya se había utilizado en el período anterior: corresponde a las autoridades nacionales competentes seleccionar los proyectos que se vayan a financiar y encargarse de su realización, aunque en el diseño de la PRE intervengan todos los agentes implicados en virtud del principio de cooperación. También de acuerdo con el mismo se creó el Comité de las Regiones que permite a la dimensión regional tener un foro de discusión política<sup>5</sup>.

Quizá lo más novedoso de este período de programación (1994-1999) sea la gran importancia que adquirieron los **mecanismos de evaluación**. De hecho, la *evaluación* se ha acabado convirtiendo en el quinto pilar de la PRE en la actualidad. La finalidad básica de la misma es obtener criterios de valoración de la calidad de las intervenciones llevadas a cabo. En términos más estrictos, de los resultados netos obtenidos (del impacto), así como de las desviaciones registradas respecto a los objetivos previstos (eficacia) y del coste relativo de dicha eficacia (eficiencia)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> El presupuesto destinado para los Fondos Estructurales fue de 154.500 millones de ecus (valorados a precios de 1994) a los que hay que añadir las subvenciones de nuevo Fondo de Cohesión (15.500 millones de ecus entre 1993 y 1999) y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

<sup>5</sup> Este Comité ha de ser consultado obligatoriamente en todo lo relativo a las políticas comunitarias y en los aspectos relacionados con la cohesión económica y social. Además tiene iniciativa propia emitiendo dictámenes que manifiestan la opinión general de las entidades territoriales (regionales y locales) en relación con las decisiones comunitarias.

<sup>6</sup> Para ello se establecen tres tipos de evaluación de acuerdo a un criterio básicamente temporal:

**Evaluación *ex\_ante* o previa:** Consiste en la valoración del diagnóstico de la situación (pertinencia); de la selección de instrumentos, estrategia y objetivos de acuerdo con la situación (coherencia); cuantificación (estimación) de los objetivos e impactos previstos. Se realiza durante la etapa de planificación o programación. Suele tener un fuerte contenido prospectivo, aunque en la actualidad se nutre de los resultados de la programación pasada.

**Evaluación *on-going* o de seguimiento.** Tiene por misión la vigilancia de la correcta puesta en marcha de los programas: atender al nivel de ejecución, al grado de cumplimiento de objetivos y detectar errores durante la planificación para corregir desviaciones o errores, así como preparar y recoger información que permita llevar a cabo la evaluación *ex\_post*. Se lleva a cabo durante la ejecución de la intervención.

En 1997, de cara a ir preparando el siguiente período de programación, la Comisión Europea presentó un documento titulado “Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia” que suponía una primera toma de posición política ante uno de los retos más importantes que ha afrontado la UE en su historia: la ampliación a los países del Este.

La ampliación al Este presenta para la UE un triple reto de gran calado<sup>7</sup>:

*Reto económico*: el importante atraso relativo de los nuevos países candidatos es muy grande en relación con la UE-15, aunque como comprobaremos posteriormente en términos globales muchos de ellos no estaban peor que Portugal, Grecia o España cuando encararon su adhesión.

*Reto financiero*: son todos países con una capacidad de contribución al presupuesto comunitario muy limitada. Dicho de otra forma, el peso financiero de la ampliación y del actual sistema comunitario recaerá sobre los Quince y, en especial, sobre los países contribuidores netos (en la medida además en que la política de cohesión no beneficia tanto a estos contribuidores netos).

*Reto político*: la adopción de la organización institucional adecuada para unos países que por lo general no tenían, tras haber conocido un acelerado proceso de cambio a un sistema de economía de mercado, sus estructuras político-administrativas adaptadas a los principios básicos de las democracias occidentales, especialmente en lo que se refería a sus aparatos burocráticos.

Los dos primeros aspectos ya estaban presentes en el documento de la Agenda 2000 y quedaron reflejados a la hora de negociar las Perspectivas Financieras y el contenido de la política regional para el periodo 2000-2006. Las posiciones de algunos países miembros iban en la línea de no aumentar el presupuesto de la Unión: la ampliación podría financiarse con los recursos previstos y, de hecho, la Agenda 2000 establecía el tope del 1.27% al tamaño del presupuesto europeo, tope que ya se había fijado en la cumbre de Edimburgo en 1992 referido al año 1999.

La discusión de la Agenda 2000 planteó claramente una división entre los 15 países de la UE en materia regional con la polarización de las posiciones en dos bandos. Unos, favorables a continuar con el esfuerzo de la Cohesión (con España al frente); otros que defendían la necesidad de acometer una importante reforma de la PRE para no aumentar su contribución. Tras una encendida controversia el tema quedó resuelto (o más bien pospuesto) en Berlín en marzo 1999 cuando se aprobaron las perspectivas financieras hasta el 2006<sup>8</sup>.

La *Agenda 2000* no sólo se ocupaba de la necesidad de presentar unas perspectivas financieras amplias y consecuentes con la ampliación incorporando las ayudas a la preadhesión y manteniendo el esfuerzo de cohesión. También suponía poner sobre la

---

**Evaluación *ex post* o a posteriori**: Su finalidad es valorar los resultados alcanzados (impacto, eficacia y eficiencia). Tiene un fuerte contenido retrospectivo. Debería realizarse una vez madurados los efectos de la política regional lo que plantea un problema de difícil resolución: ¿cuánto tiempo tardan en madurar las acciones estructurales?.

<sup>7</sup> En el apartado cuarto se entrará con un mayor detalle en algunos de los temas que plantea la ampliación al Este.

<sup>8</sup> Las dos posturas encontraron acomodo gracias a dos hechos: en primer lugar, se definió una senda de ampliación lenta con un horizonte 2002 para seis países y con unos supuestos sobre la absorción de Fondos Estructurales relativamente bajos (de unos 12.000 millones en el año 2006, como máximo). A su vez, para los actuales socios, el esfuerzo de cohesión se traduciría en un total de 213.000 millones de euros de 1999 esfuerzo similar al del período 1994-1999.

mesa la necesidad de reformar las políticas comunitarias y entre ellas la PRE. Los cambios de orientación de la PRE para el período 2000-2006 se concretaron como sigue (ver Cuadro 1):

**Mantener el esfuerzo de cohesión económica y social**, como objetivo político aunque con un techo presupuestario del 0.46% del PIB de la UE.

**Acentuar la concentración:** Las nuevas orientaciones hacen hincapié en el mejor aprovechamiento de los Fondos (mayor eficacia) y en definir los objetivos de manera que haya una mayor concentración geográfica (reducción de la población beneficiaria del 50% al 41%) y una reducción de los objetivos de 7 a 3<sup>9</sup>.

### Cuadro 1

#### Principios Generales de la PRE en el período 2000-2006

PRINCIPIOS GENERALES	OBJETIVOS BASICOS	CONCRECIÓN DE PROPUESTAS
<b>Esfuerzo general de concentración</b>	1. Limitación de objetivos  2. Mayor concentración	Regiones Objetivo 1: PIB < 75 % PIB UE Regiones Objetivo 2: Procesos de reconversión económica y social Regiones Objetivo 3: Desarrollo de recursos humanos  Temática: Fijación de prioridades Geográfica: Reducción población beneficiaria Financiera: Distribución según criterios objetivos
<b>Método operativo simplificado y descentralizado</b>	1. Ampliación cooperación  2. Delimitación clara responsabilidades  3. Menor número de intervenciones  4. Programas descentralizados  5. Gestión financiera simplificada y más exigente	Intervención todas las autoridades públicas  Orientaciones precisas  Integración y contenido estratégico  Mayor protagonismo a los estados miembros  Sistema automático compromisos presupuestarios
<b>Mayor eficacia de los fondos</b>	1. Negociación adicionalidad  2. Definición más precisa de los gastos admisibles  3. Desarrollo nuevas fórmulas intervención de los fondos  4. Generalización procedimientos evaluación  5. Reserva de eficacia	Mantenimiento esfuerzo nacional y vinculación con reserva de eficacia  Determinación de la admisibilidad por los Reglamentos y de la subvencionabilidad por el derecho nacional  Empleo de mecanismos distintos a las ayudas directas  Realización de evaluaciones previas, intermedias y finales  Valoración rentabilidad programas operativos  Utilización de indicadores objetivos
<b>Mejora mecanismos de control</b>	1. Establecimiento de sistemas fiables  2. Posibilidad de realizar correcciones financieras	Vigilar el cumplimiento de los programas  Aplicación en el caso de errores e irregularidades

*Fuente: Cuadrado y Mancha (1999)*

**Aplicación más simplificada y descentralizada de la política regional:** Este principio suponía una relativa reorientación del principio de programación y una modificación sustancial del principio de cooperación. En la fase de programación, los Estados Miembros han de contar con todas las autoridades competencias; los agentes socioeconómicos y otros (ONGs, sector medioambiental...) <sup>10</sup>.

<sup>9</sup> El Fondo de Cohesión se mantenía no sin polémica entre Estados miembros. Los países beneficiarios siguen siendo los mismos y recibirán un total de 15.000 millones de euros, aunque se planteó la necesidad de revisar la idoneidad para acogerse al mismo (criterio del 90%) a medio plazo.

<sup>10</sup> De acuerdo con la programación actual, la Comisión ha publicado las orientaciones de la PRE para esta nueva etapa que han guiado la elaboración de los Planes de Desarrollo, elaborados por los Estados miembros. Estos planes se han plasmado en un Marco Comunitario de Apoyo o en un Docup de lo que se derivan los distintos Programas Operativos y Complementos de Programa (donde aparece el detalle de la actuación

## Refuerzo de la eficacia y del control.

Una mayor descentralización exige vigilar más estrechamente el control y la consecución de una mayor eficacia en la implementación de la PRE. El objetivo de mejorar la relación coste / eficacia se establece a través de la vigilancia del *principio de adicionalidad*, de potenciar los mecanismos de seguimiento (comité de seguimiento), de mejorar los mecanismos de evaluación, de vigilar el control y la ejecución financiera y de implementar la reserva de eficacia (*Performance Reserve scheme*).

El mecanismo de la reserva de eficacia es sencillo: una parte de los créditos asignados a cada Estado miembro (4%) se dejó en reserva hasta el año 2003 para ser distribuida a los programas que han obtenido un mejor rendimiento. La apreciación del rendimiento se realizará por medio de indicadores de seguimiento que reflejen la eficacia, la gestión y la ejecución financiera. La Comisión será quien asigne la reserva a partir de las propuestas presentadas por cada Estado miembro, y a más tardar el 31 de marzo de 2004<sup>11</sup>.

Desde un punto de vista crítico, el actual período de programación 2000-2006 supone un claro punto de inflexión en la tendencia a asignar un mayor protagonismo a la Cohesión Económica y Social entre otros por los siguientes motivos:

Como argumentaremos más adelante, la política regional mantiene su *statu quo*, es la segunda política en importancia presupuestaria pero la dimensión espacial de los problemas económicos no adquiere una mayor relevancia política.

El esfuerzo presupuestario se ve reducido en términos relativos por primera vez (Gráfico 1), pese al importante reto de la ampliación al Este, debate pospuesto y resuelto en falso hasta 2006 y a la profundización de la Unión con la Unión Monetaria y los cambios derivados de los procesos de internacionalización y globalización económica. Son retos que no se encaran ni desde el punto de vista político ni desde el punto de vista presupuestario.

El protagonismo de la UE o la dimensión europea de la estrategia de desarrollo regional no experimenta ningún avance: el principio de subsidiariedad ha supuesto un cierto recorte en el margen de maniobra de la Comisión y ha acentuado una política regional fragmentada en territorios pero no una concepción o idea clara del desarrollo territorial que se persigue como objetivo en la UE.

---

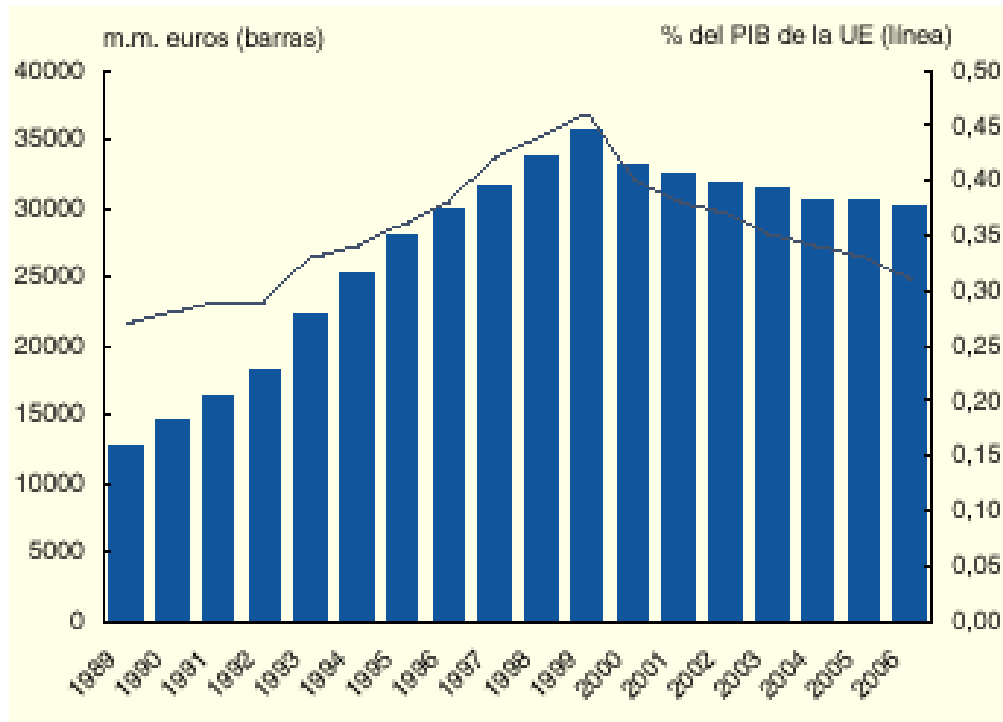
estructural: medidas, indicadores, ...). En este nuevo esquema la Comisión determina las regiones elegibles y los montantes indicativos del subsidio, establece las orientaciones (estratégicas) de los programas, modifica sólo a nivel estratégico y realiza el seguimiento a este nivel y autoriza los proyectos a gran escala (de 50 millones de euros o más). Los Estados miembros y la autoridad de gestión prepara los planes, prepara y adopta el complemento de programa, selecciona proyectos, se encarga de la evaluación intermedia y prepara el informe anual. Además, el comité de seguimiento aprueba el complemento de programa, establece los criterios de selección de los proyectos y sigue la puesta en marcha de los programas (propone las modificaciones, aprueba el informe anual, la evaluación intermedia...)

<sup>11</sup> Para un mayor detalle ver Mancha, Cuadrado y Garrido (1998) y Cuadrado y Mancha (1999).



**Gráfico 1**

**Recursos anuales de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión  
(en millones de euros, precios de 1999)**

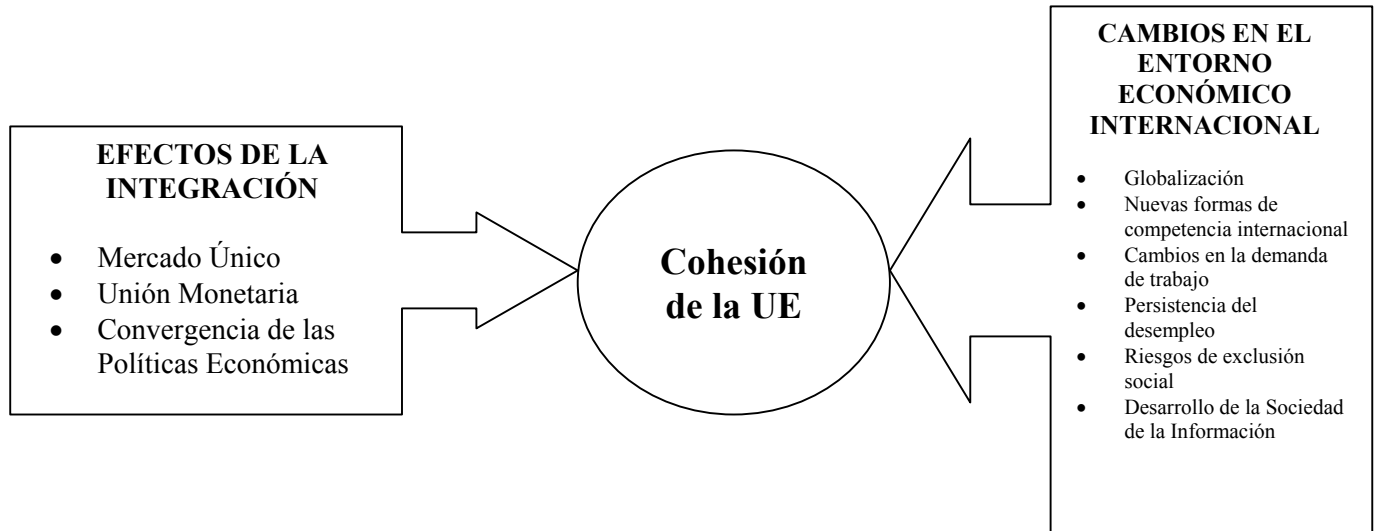


Fuente: Comisión Europea (2000)

**2. El gran reto de la Política Regional de la Unión: encarar las amenazas a la cohesión económica y social**

Los cambios en el entorno económico internacional y especialmente la *desmaterialización de la economía* y las nuevas formas de organización productiva tienen, sin duda, una dimensión territorial de hondo calado. Son el reflejo de procesos más amplios de globalización económica mundial que se unen, en el caso de la UE, a la culminación de un proceso de integración y ampliación en el seno de la Unión (véase Gráfico 2).

**Gráfico 2. Las amenazas para la Cohesión Económica y Social**



*Fuente: Adaptado de Begg (1995)*

Los efectos territoriales de la UE y de la Unión Monetaria específicamente no están todavía suficientemente analizados aunque ya se hicieron algunos estudios con la firma del Acta Única en 1987 que apuntaban a una posible mayor concentración de la actividad y el empleo en las regiones europeas más centrales.

La puesta en funcionamiento de la Unión Monetaria supone una nueva vuelta de tuerca al proceso de integración y también aumenta el número de restricciones a las que se enfrentan las economías participantes (y, por ello también las regiones) de cara a realizar los ajustes necesario ante posibles *shocks* (asimétricos o no), restricciones acrecentadas con el compromiso presupuestario del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Como es conocido, la Unión Monetaria implica la renuncia al tipo de cambio y a los instrumentos monetarios como mecanismos de ajuste a corto plazo y, además, una muy importante reducción de los costes de transacción para las empresas europeas, mayores que los que se eliminan simplemente por la abolición de los tipos de cambio. Con estos dos elementos, las economías se encuentran que la asimilación de los *shocks* ha de venir necesariamente a través de una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo no sólo nacional sino regional.

Por otro lado, la reducción de los costes de transacción aumentará las relaciones comerciales influyendo en el grado de especialización regional (dependiendo de las economías de escala y el grado de competencia) y produciendo cambios en la centralidad regional (Krieger-Boden, 2002): regiones situadas en la periferia de sus países pueden ganar centralidad con la Unión Monetaria y viceversa: regiones centrales en la periferia pueden perder centralidad. Estos conceptos no son fácilmente aprehensibles máxime cuando la centralidad de Europa está todavía conformándose y experimentará un claro giro al Este con las sucesivas ampliaciones.

En suma, la profundización de los procesos de integración europea, sobre todo la Unión Monetaria, posibilita que un conjunto de fuerzas jueguen a favor y en contra de un proceso de concentración y, por tanto, de mayor disparidad en los niveles de renta por regiones.

La teoría económica habla de fuerzas *centrípetas* y fuerzas *centrífugas* tanto desde el punto de vista de las teorías de la localización, de comercio internacional como las teorías de crecimiento. Los postulados de la Nueva Geografía Económica son el resultado de una combinación de una serie de factores presentes en las aproximaciones anteriores. Elabora sus modelos atendiendo a la movilidad de los factores. Estos factores determinan su ubicación a su vez siguiendo las fuerzas *centrípetas* y *centrífugas* existentes dando lugar a cambios en los núcleos de aglomeración. De esta forma, puede producirse procesos de aglomeración auto sostenidos en el tiempo y efectos contrarios, dependiendo de qué fuerzas jueguen en cada momento y la importancia de las mismas. Así, por ejemplo, los costes de transporte son un factor favorable a la no aglomeración mientras que las economías de escala favorecen la concentración en un punto. Por otro lado, la congestión, el aumento de competencia o la escasez de factores inmóviles puede detener un proceso de concentración en un momento dado.

En términos generales, los modelos de la Nueva Geografía Económica muestran que cuando los costes de transporte son altos, los efectos centrífugos de la competencia predominan. De hecho, los accesos a los mercados son peores y las empresas han de situarse cerca de los mercados regionales para poder atenderlos. Como resultado de ello, pueden observarse procesos en los que todos los países poseen actividades económicas similares.

Pero si la integración reduce los costes de transacciones y también los costes de transporte, los equilibrios entre espacios son más inestables y las fuerzas favorables a la concentración (Cuadro 2) pueden ser más fuertes que las centrífugas y favorecer procesos de aglomeración acumulativa.

### **Cuadro 2**

#### ***Las fuerzas centrífugas y centrípetas de la Integración Europea***

Centrífugas	Centrípetas
Rendimientos decrecientes: <ul style="list-style-type: none"><li>- Congestión</li><li>- Deseconomías de escala.</li></ul>	Rendimientos crecientes: <ul style="list-style-type: none"><li>- Economías de localización</li><li>- Economías de urbanización</li><li>- Economías internas de escala</li></ul>
Precio de los factores <ul style="list-style-type: none"><li>- Trabajo (alzas salariales)</li><li>- Suelo</li><li>- Capital (¿)</li></ul>	Reducción de los costes de transporte
Aumento de la competencia	Concentración de factores inmóviles <ul style="list-style-type: none"><li>Capital empresarial</li><li>Tecnología</li><li>Información</li><li>Capital humano</li></ul>
Nuevas formas de organización productiva: <ul style="list-style-type: none"><li>- Out-sourcing de los procesos y servicios estandarizables</li></ul>	Nuevas formas de organización productiva: <ul style="list-style-type: none"><li>- Concentración en lugares centrales de las tareas de producción que generan más valor añadido.</li></ul>

La evidencia empírica es escasa y poco concluyente al respecto aunque ya a principios de los noventa, Krugman (1992) mostró como la economía estadounidense (una economía más integrada y con una unión monetaria de más tiempo) mostraba patrones de

concentración de la actividad más claros que las regiones europeas<sup>12</sup> y abogada por que Europa experimentaría un proceso similar al americano con el paso del tiempo, atendiendo a las especificaciones europeas: mayor rigidez en la movilidad de factores, en especial, el trabajo.

Otro de los grandes retos a los que tienen que enfrentarse las políticas regionales de nuevo cuño en la actualidad tiene que ver con el fenómeno de la globalización, especialmente en lo que se refiere a la mundialización de los negocios y, simultáneamente al proceso de *desmaterialización de la economía*, ejemplificado en el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento y de los Servicios.

Estos procesos facilitan la interconexión de los territorios al favorecer la realización de las actividades económicas en cualquier lugar del mundo con independencia de los mercados de referencia. Sin embargo, estos cambios renuevan el protagonismo de factores locales o regionales, ya que el éxito de las empresas en este nuevo entorno exige el uso de determinados *inputs* muy localizados en el espacio y generalmente inmóviles, que determinan la capacidad de atracción de los territorios y su competitividad<sup>13</sup>.

Desde el punto de vista de la sociedad del conocimiento pueden destacar cuatro grandes características que tienen claras implicaciones en la localización de la actividad productiva y, por tanto, en la posición competitiva de los territorios:

El rápido crecimiento de la proporción de los servicios (en particular los servicios de información y a la producción) en la producción total y el empleo.

La creciente importancia de la interacción entre productores de servicios y usuarios lo que hace importante el intercambio de información (especializada y no codificable).

Mejora de las telecomunicaciones y las tecnologías de transporte que hacen más baratos y rápidos los intercambios de bienes, personas e información en largas distancias.

Aumento de la importancia de la fuerza de trabajo cualificada y creativa como factor clave de producción.

De los cuatro elementos anteriores pueden deducirse vectores de cambio favorables a una mayor concentración de la actividad económica en determinados espacios junto con otros (punto 3 básicamente) que pueden indicarnos las posibilidades de que se produzcan un proceso de *desconcentración* de la actividad productiva<sup>14</sup>.

Teniendo en cuenta estas nuevas consideraciones, los retos para las regiones menos desarrolladas son evidentes: mejorar su posición competitiva en el ámbito territorial de referencia (nacional, europeo e incluso mundial) y buscar elementos de competitividad que demanda esta nueva sociedad de servicios, posibilitando aumentar la cadena del valor de la producción con elementos localizados en su territorio. De lo contrario sus ventajas competitivas estarán basadas básicamente en los costes; estrategia que, por

---

<sup>12</sup> De todos modos, la evidencia europea parece apuntar a un proceso de cambio en la concentración / especialización regional muy lento pero con una cierta tendencia a la concentración (Puga, 2001 y Hallet, 2002).

<sup>13</sup> Los enfoques teóricos de la Nueva Geografía Económica (Krugman, Venables y Fujita) y de los *milieux innovateurs* (Keeble, Camagni y Maillat) utilizan estos conceptos aunque poniendo énfasis en aspectos diferenciales tales como la importancia de las economías de aglomeración y de los ‘elementos intangibles’ para la primera o la existencia de conglomerados o *clusters* regionales con empresas de alta tecnología que generan procesos de crecimiento acumulativo a lo largo del tiempo para la segunda

<sup>14</sup> Las teorías que se centran en este importante cambio estructural de las economías más desarrolladas muestran evidencias de que los servicios más avanzados – altamente cualificados - tienden a localizarse en las grandes áreas metropolitanas, estableciendo así una especie de *ranking* no sólo de regiones sino de ciudades.

otra parte, no es sostenible a medio plazo en el escenario de globalización económica actual que permite la *deslocalización* de las actividades más tradicionales no sólo a otras regiones del ámbito económico relevante (léase UE) sino también hacia otras regiones del resto del mundo<sup>15</sup>.

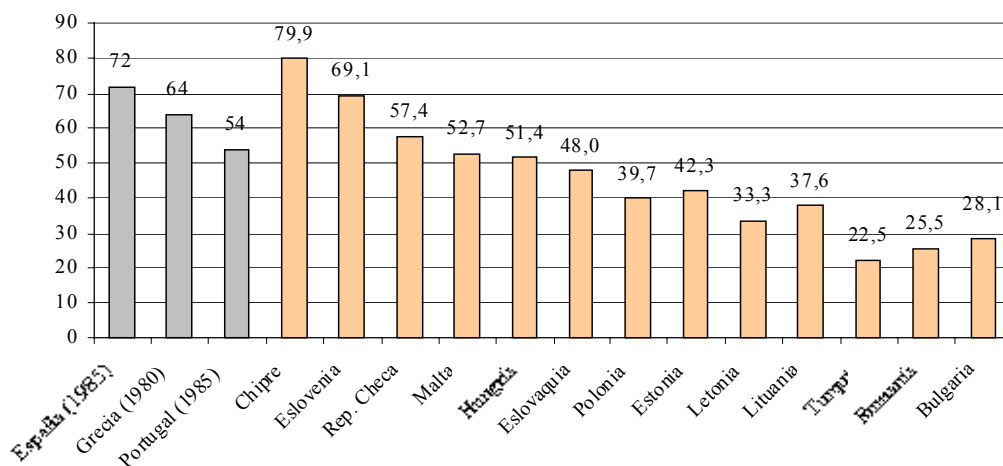
Es difícil mostrar un panorama completo de cuáles son los factores que explican el éxito de una región. Aunque de estas nuevas aproximaciones y del estudio de casos pueden derivarse, al menos, los siguientes elementos que favorecen este éxito regional (Mancha, 2001): Sistema de ciudades estructuradas y bien equipadas; disponibilidad de recursos humanos tanto en términos de coste como de calidad; accesibilidad en términos fundamentalmente de mercados; disponibilidad de servicios avanzados; factores institucionales favorables; una imagen atractiva en términos de condiciones naturales o sociales favorables y una “atmósfera industrial” favorable.

### 3. La ampliación al Este: principales hechos estilizados de su impacto general

Está fuera de toda duda como habíamos señalado previamente, de una forma muy sintética, que esta ampliación no tiene precedentes dentro del proceso de integración europea por razones muy variadas y en las que no vamos a entrar, simplemente piénsese en el número de países –diez–, la disparidad de sus tamaños, tanto en superficie como en población, las acusadas diferencias en sus estructuras económicas y productivas o, finalmente, en sus estructuras político-administrativas tan endeble y aún tan lejos de las de sus nuevos socios a partir del primero de mayo de 2004.

#### Gráfico 3

**PIB per cápita (en ppa) como % de la media de la UE, 2001**



Fuente: Comisión Europea (2001): Convergencia real en los países candidatos. Noviembre

En cualquier caso resulta un reto formidable, pero que no va a tener un impacto idéntico desde una perspectiva territorial, generando ventajas e inconvenientes e incluso plantándose los mismos con una intensidad y grado claramente diferenciado, especialmente desde un punto de vista estrictamente económico. Un simple examen del gráfico 3 permite observar claramente la situación comparativa de los países *adherentes*

<sup>15</sup> Diversos estudios teóricos y empíricos han intentado calibrar el impacto territorial de las nuevas tendencias competitivas, la localización de las actividades y los cambios organizativos y el papel de las ciudades y su progresiva especialización (véase por ejemplo los trabajos de Duranton y Puga, 2001; Puga, 1999, 2001 y Ottaviano, 1999; Vickerman *et al.* 1999, entre otros).

y de los todavía candidatos, mostrándose no sólo la ya repetida heterogeneidad sino también un hecho que ha sido poco destacado: la posición de los mejor colocados (Eslovenia, Hungría, República Checa, Chipre o Malta) no es tan sustancialmente diferente a la que tenían España, Portugal o Grecia en el momento de su adhesión a la UE.

Desde un enfoque general, las repercusiones de la ampliación deben reseñarse desde la doble perspectiva de los países *adherentes*, por un lado, y la de los actuales miembros de la UE.

### Impacto general en los países adherentes

Las consecuencias de la ampliación para los diez países que a partir de mayo van a formar parte de la UE serán diferentes de acuerdo con la situación general de su economía y en particular de su estructura productiva. No obstante, en términos globales pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1) La mayoría de los estudios realizados vienen a señalar que la ampliación estimulará un crecimiento adicional del PIB entre el 1 y el 1.8 % anual. Ello supone que de mantenerse las condiciones el proceso de convergencia con la actual UE-15 tardaría entre 20 y 30 años. De una forma sucinta cuatro son los factores principales que van a colaborar a este logro:

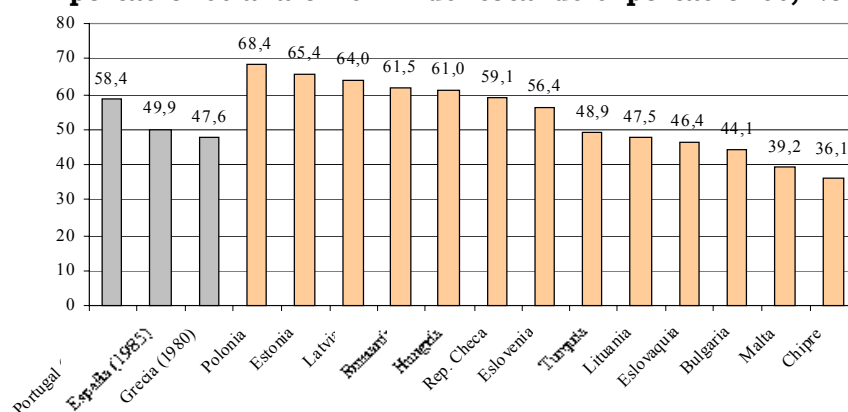
La abolición de las barreras arancelarias y no arancelarias que conllevarán a un mayor incremento de las relaciones comerciales. Los datos de exportaciones de 2001 de la mayor parte de los países adherentes tenían mejor posición que España, Portugal o Grecia en el momento de su integración. (ver gráfico 4).

Las notables ganancias de productividad vía incremento de economías de escala gracias a los procesos de reestructuración productiva y de los cambios de empleo de sectores poco productivos a más productivos, a lo que también ayudarán los cambios en el marco regulatorio (ver gráfico 5).

### Gráfico 4

#### Integración comercial

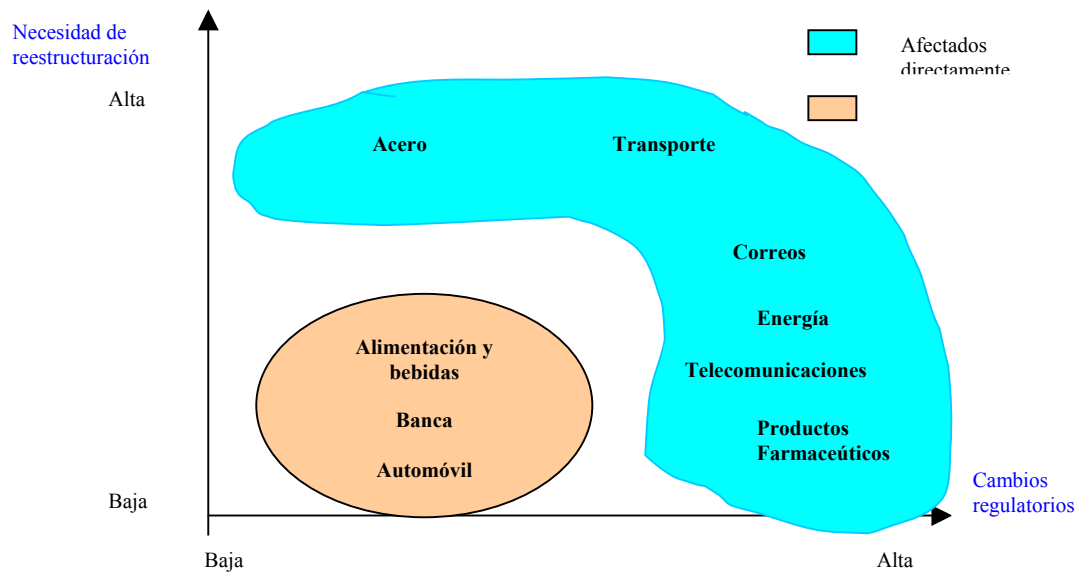
#### Exportaciones a la UE en % del total de exportaciones, 2001



Fuente: Comisión Europea (2001): *Convergencia real en los países candidatos*.  
Noviembre

### Gráfico 5

#### Los sectores productivos de los países adherentes ante la ampliación



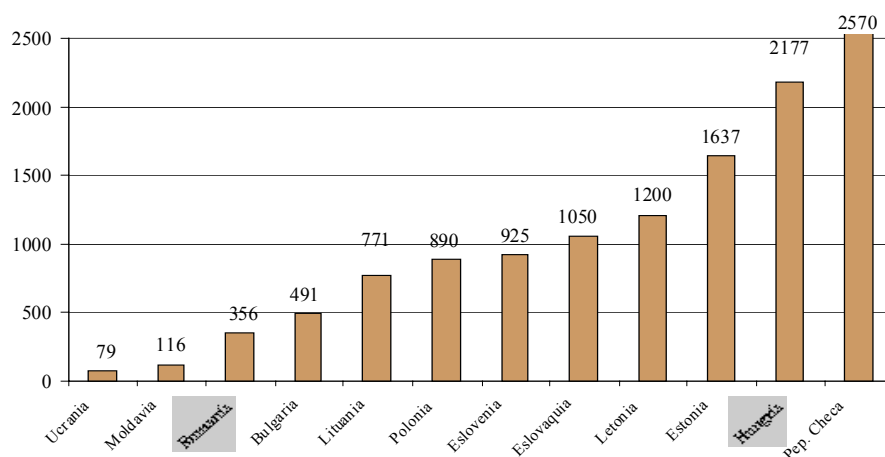
Fuente: Informe Mc Kinsey (2003).

El incremento del poder de atracción de importantes inversiones tanto de carácter productivo como en términos de capital humano (ver gráfico 6).

2) Un notable aumento de las relaciones comerciales tanto intraindustriales como interindustriales, pero que requiere las siguientes matizaciones:

### Gráfico 6

#### Inversión directa exterior per cápita acumulada (en US\$)



Fuente: EBRD Transition Report update, mayo 2002

Favorable en términos netos para el conjunto de la UE, pero de manera especial para los dos países geográficamente más próximos Alemania y Austria.

Desde el punto de vista sectorial las actividades más beneficiadas son Maquinaria y equipo de transporte, Equipo eléctrico y toda la industria de Materiales basados en bienes manufacturados.

Desde la perspectiva espacial la actividad principal favorecida para los Países Bálticos es la de madera, mientras que Hungría, República Checa y Eslovaquia se benefician en todas las actividades exportadores de productos *tech-driven* o *high skill*. Letonia por el contrario ve favorecida sus producciones de alta intensidad en mano de obra (*low skill*).

3) Los beneficios del incremento de la inversión exterior directa serán importantes pero variarán por países adherentes dependiendo entre otros de los siguientes factores:

Estado de los procesos de privatización: El beneficio será inversamente proporcional a su grado de consecución, menores para los completados (Hungría) y mayores para los que están lejos de hacerlo (Eslovenia).

Estabilidad financiera y económica en términos de los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht (escaso cumplimiento salvo Países Bálticos y Eslovenia).

La rapidez en la adopción de los requerimientos legales de la UE (*acervo comunitario*).

### **Impacto general en los actuales países miembros**

Las repercusiones globales de la ampliación para los todavía 15 miembros de la UE serán lógicamente de menor entidad que para los nuevos, pudiendo reseñarse sintéticamente las siguientes:

1) En términos de intercambios comerciales positivos pero marginales (sólo el 11 % del comercio extra-UE y alrededor del 4 % del comercio total).

2) Incremento de flujos migratorios con impacto positivo sobre crecimiento económico en el largo plazo: muy concentrado en Alemania y Austria.

3) Mayor importancia de los flujos monetarios vía subsidios que a través de la inversión extranjera directa: ayudas pre-adhesión, Programa Phare y fondos estructurales.

### **Impacto territorial de la ampliación**

Uno de los impactos más esgrimidos en la actualidad en relación con la ampliación y las regiones es que provoca un importante aumento de las divergencias regionales en la UE. Si actualmente, la diferencia entre la región más pobre y la más rica es de cuatro, en una Europa ampliada esta diferencia se doblará.

La ampliación supone un aumento de casi el 30% de población (UE-27) y un 34% de superficie. Sin embargo, el Pentágono europeo formado por Londres, París, Milán, Berlín y Hamburgo que concentran más del 40% de la población europea actual, supone el 18% del territorio y el 50% del PIB europeo, prácticamente no cambia sus cifras (32% de la población, 14% de la superficie y 46% del PIB), reforzando un esquema territorial con un centro muy fortalecido y cerca de las nuevas oportunidades de inversión y crecimiento de los países del Este y una nueva periferia mediterránea más lejos de los centros económicos.

La incorporación de los países del Este no sólo supone un aumento de la disparidades en renta, implica la adhesión de un conjunto de economía con problemas territoriales importantes (especialmente medioambientales), con necesidad de modernizar sus



infraestructuras y conexiones con el resto de países europeos y donde los procesos de cambio en el mundo rural y el urbano van a ser especialmente significativos.

Su incorporación inaugura una nueva problemática regional, diferenciada de las necesidades de las actuales regiones objetivo 1, cuyas necesidades financieras son importantes pero se encuentran limitadas por su capacidad de gestión y absorción de recursos. Por su parte, el mapa europeo bascula claramente hacia el centro europeo, favorecido también por importantes políticas europeas, como las redes transeuropeas de transporte.

#### **4. La Política Regional Europea en el futuro: elementos para el debate**

##### **El estado del debate: las posiciones de partida<sup>16</sup>**

El 31 de enero de 2001, coincidiendo con la publicación del Segundo Informe sobre la cohesión económica y social de la UE, la Comisión inició un debate<sup>17</sup> sobre la reforma de la política de Cohesión en la Unión en relación básicamente con la ampliación. Sin embargo, aunque deba reconocerse que éste es el elemento catalizador de la reforma, la misma vendría impuesta en todo caso por las nuevas exigencias del entorno económico internacional.

En términos generales, la postura hasta ahora dominante se sintetiza en la idea de continuar con el importante esfuerzo económico y político dedicado a la cohesión. Es decir, no se cuestiona la necesidad de mantener una PRE fuerte. No obstante, no existe consenso acerca de cómo instrumentar esta política, polarizándose en dos tesis que cada vez más enfrentadas. Una, se resume en que el *esfuerzo de cohesión* debe realizarse a *escala nacional*, con el máximo exponente en el denominado *Informe Sapir*, pero donde también existen elementos de la postura británica y holandesa basadas en la necesidad de mantener y reforzar el principio de subsidiariedad. La otra posición mantenida por la DG Regio, en un informe del Grupo de Solidaridad, encabezado por el Comisario Barnier, apoya la situación actual; es decir, una *política de cohesión regional a escala europea*.

La *nacionalización* de la PRE parte del presupuesto de que los países son los elegibles y no las regiones. Este hecho permitiría establecer prioridades territoriales o sectoriales diferenciadas por países y fomentar políticas de desequilibrio, lo cual podría tener el riesgo de que se acabaran estableciéndose políticas de crecimiento nacional basadas en el apoyo a los polos más dinámicos de cada Estado miembro (especialmente en los países del Este, donde el grado de articulación regional todavía es débil), lo que sería contrario al objetivo del Tratado de *lograr la cohesión económica y social* a escala europea. Incluso entraría en contradicción con la necesidad de un nuevo enfoque europeo de ordenación del territorio motivado por los cambios que se han producido y que hemos reseñado en las páginas anteriores<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Véase el excelente trabajo de Cordero (2002).

<sup>17</sup> Los debates se han desarrollado en diversos foros lo que ha supuesto que todos los agentes implicados, Estados Miembros, Departamentos Ministeriales de los Estados Miembros, Regiones, ciudades, institutos de estudios económicos, países candidatos, Comité Económico y Social, Parlamento Europeo, Comisión Europea etc. haya expresado opiniones y tomas de posición más o menos explícitas sobre aspectos diversos de la Política de Cohesión.

<sup>18</sup> Sin lugar a dudas, muchas de las tomas de posición en este campo tiene como trasfondo uno de los focos del debate: el problema financiero. Casi todas las políticas europeas se diseñan en la actualidad en sentido inverso: no se analizan tanto qué política necesitamos sino cuanto estamos dispuestos a gastar y sobre esta base se estructura la actuación (véase como ejemplo, la reforma de la PAC de 2003, Sumpsi, 2003).

La difícil tarea central del debate abierto en este punto consiste en compatibilizar tres aspiraciones, contradictorias y que, sea cual sea la solución final acordada, dará un esquema de Estados perdedores o ganadores: que los quince miembros actuales sigan beneficiándose de la política de Cohesión; satisfacer las aspiraciones en este ámbito de los países adherentes y, finalmente, atender las reivindicaciones de los Estados Miembros contribuyentes netos de reducir el nivel de su contribución.

### **Los vectores de cambio de la Política Regional en el contexto del debate**

El esfuerzo financiero de la cohesión (0.46% del PIB en la actualidad) ha quedado un tanto al margen de la discusión. De hecho, algunas instituciones -CES y Comité de las Regiones- mantienen la necesidad de aumentarlo tomando en consideración lo que consideran positivo de la PRE en términos de eficacia y credibilidad de sus acciones; aunque hay también posiciones que preconizan una clara ruptura con la : Países Bajos, Alemania y otros. En cualquier caso, debe reconocerse que no es sencillo moverse más allá del entorno del 0.45 % del PIB comunitario, aunque desde la Comisión se preconice que lo más importante de la PRE no estriba exclusivamente en sus efectos económicos, importantes tanto desde la perspectiva macroeconómica como distributiva, sino sobre todo desde la óptica cualitativa –piénsese por ejemplo en términos de mejora de las capacidades administrativas de los países y de las regiones.

Por otro lado, también se ha abierto el debate sobre la contribución de otras políticas a la cohesión: PAC, transporte y energía, competencia, medio ambiente e I+D, que es un tema de gran trascendencia y que normalmente se olvida o se deja a un lado. Los indicios en esta línea revelan que se seguirá profundizando en este tema que, por otro lado, acaba beneficiando tanto a los posicionados como defensores de una PRE dentro de parámetros muy parecidos a los actuales como a los defensores de no aumentar el presupuesto comunitario.

Otro de los caballos de batalla abiertos en la actualidad se centra en las cuestiones presupuestarias y el establecimiento de 'techos' presupuestarios. Según las perspectivas que se manejan actualmente no parece factible que se produzca un gran aumento de los gastos destinados a los Fondos Estructurales. Ello implica la necesidad de 'racionalizar' el gasto de unas políticas a otras o adecuarlas las políticas al objetivo de la cohesión en su dimensión territorial: por ejemplo la Política Agraria. La reforma de 2003 parece que quiere cimentar más el segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural, aunque de nuevo las presiones presupuestarias pueden dejar a este segundo pilar en un cúmulo de buenas intenciones.

Además, a veces se olvida que la Política de Cohesión contribuye de manera muy importante a la implementación y el desarrollo de otras políticas comunitarias: redes transeuropeas, política de medio-ambiente, sociedad de la información, empleo, igualdad de oportunidades... si el desarrollo sostenible es un objetivo estratégico de largo plazo no se puede olvidar su dimensión territorial. La consolidación del objetivo cohesión o de una estrategia de desarrollo sostenible en Europa podría favorecer el mantenimiento del esfuerzo de cohesión en la media en que obligue a todas las políticas a respetar un principio que, hoy por hoy, no tiene naturaleza horizontal pero que debería tenerla en el futuro. La Estrategia Territorial Europea (1999) es la única manifestación en este sentido, pero, como se sabe, es más un documento de reflexión que de decisión de la acción política.

Otro aspecto del debate gira en torno a la utilidad de la Política de Cohesión a la UE de cara a la reducción de las disparidades regionales. Parece evidente que las disparidades en renta por habitante y, sobre todo, en productividad se han reducido considerablemente mucho pero hay elementos de la cohesión que están pendientes: empleo, innovación,...

competitividad del entorno regional y local que exigen esfuerzos inversiones importantes. No obstante, este diagnóstico no es compartido por todos y dibujan una PRE ineficaz, costosa y que no favorece el crecimiento de la Unión, por lo que debiera reformularse en la idea de una política favorable al crecimiento nacional.

Como hemos dicho ya, la adhesión de los países del Este amplía las diferencias, inaugura nuevas problemáticas pero no reduce las dificultades de las regiones menos desarrolladas de la UE-15 ni elimina de un día para otro los problemas pendientes. Además, la ampliación aumenta la capacidad polarizadora del Centro Europeo. La ampliación beneficia, en primer lugar, a los países nuevos y, en segundo lugar, a los países actuales que son frontera (a través de flujos comerciales, de inversión directa).

La ampliación aumenta la competencia en costes y precios, exigiendo un cambio en el esquema competitivo de las regiones objetivo 1: importancia de los factores intangibles de desarrollo y esto requerirá esfuerzos importantes, sobre todo en el terreno de la infraestructura empresarial y en la competitividad. Muchas de las regiones objetivo 1 necesitan financiación externa para seguir creciendo. De hecho, se podría correr el riesgo de que el cumplimiento del déficit cero se realice a costa de una menor cohesión territorial (reducción del gasto en inversión). Aquí la PRE no sólo contribuye con financiación sino que tiene claros efectos multiplicadores a través del principio de adicionalidad que ayuda a potenciar y estabilizar las inversiones en los factores básicos de desarrollo.

Estos elementos son claves aunque el debate gira en términos presupuestarios casi exclusivamente. Y para ello, los países se posicionan tanto sobre el montante necesario para la política de cohesión como sobre los criterios de reparto de la futura política (la elegibilidad). Ambas cuestiones determinarán en un futuro los grupos perdedores y ganadores<sup>19</sup>.

### **A modo de conclusión.**

La PRE necesita una reforma en profundidad para atender los nuevos retos y amenazas de la cohesión económica y social. Sin duda, la ampliación forma parte de este desafío en un doble sentido: para los 15 miembros de la UE y para los 10 que van a adherirse. Ambos encaran nuevos competidores y también beneficios de nuevas oportunidades con un tema clave de fondo: **la localización de actividades económicas** y las implicaciones que ello genera en la evolución de los flujos comerciales y del nivel de empleo. En definitiva, la ampliación junto con los cambios en el entorno económico internacional influirá en el mapa territorial europeo, con riesgos especialmente significativos para la periferia mediterránea.

Las Políticas Comunitarias deberían encarar estos cambios y especialmente la PRE. Ganar en coherencia con el objetivo territorial debiera ser un objetivo prioritario no sólo garantizado por los Fondos Estructurales. Todas las políticas comunitarias deberían ser coherentes con el objetivo de mayor cohesión territorial.

Sin embargo, el debate sobre la reforma de la PRE se corresponde a un ejercicio de *equilibrio* difícil de realizar. Cumplir las aspiraciones de los países candidatos, mantener el esfuerzo de cohesión en las regiones actuales y no aumentar el presupuesto

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, si se decide mantener los gastos a los niveles actuales pero sin alterar los criterios de elegibilidad, los grandes beneficiarios serían los países candidatos y los grandes perjudicados los actuales de la cohesión. Si, por el contrario, se argumenta que los países *adherentes* tienen un límite de absorción y gestión de Fondos Estructurales, el margen de maniobra se traslada bien a los países contribuyentes, bien a los actuales beneficiarios – que perderían poco – o a una combinación de ambas.

para no empeorar la situación de los Estados contribuyentes no es una tarea fácil ni exenta de riesgos.

Las respuestas que se den en el futuro cercano tendrán básicamente un carácter político, como señala la tradición histórica en la resolución de los problemas difíciles que la Unión Europea ha afrontado en su construcción. Por tanto, no tendrán por qué estar fundamentadas en postulados económicos, aunque haya que valorar en su momento sus consecuencias económicas y sociales, que evidentemente aparecerán.

### Referencias bibliográficas

- Amin A. y Tomaney J. (1995): *Behind the Myth of European Union. Prospects for cohesion*. Routledge.
- Begg, I. (1995): "Threats to cohesion" en Amin y Tomaney (1995).
- Biehl, D. (1986): *The Contribution of infrastructure to regional development*, 2 vol. Commission of the European Communities, Brussels.
- Braczyk H., Cooke P. y Heidenreich M. (1998): *Regional Innovation Systems. The role of governances in a globalized world*. ULC-Press
- Cecchini, P. (1988): *The European Challenge, 1992: The benefits of a Single Market*. Brookfield, Vermont: Gower.
- Cheshire, P. (1998): "Territorial Competition: some lessons for Policy", *Annals of Regional Science*, vol. 32, nº 3
- Cheshire P. C. y Gordon I.R. (1995): *Territorial Competition in an Integrating Europe*. Avebury, Aldershot.
- Comisión Europea (1997): *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social*. 1996. Luxemburgo.
- Comisión Europea (2000): *Segundo Informe sobre la Cohesión económica y social*. Luxemburgo.
- Comisión Europea (2002): *Primer informe intermedio sobre la Cohesión económica y social*. COM(2002) 46 Final.
- Cordero, G. (2002): "El futuro de la PRE después de la próxima ampliación: el estado del debate", *Investigaciones Regionales*, nº 1 Otoño.
- Cuadrado Roura, J.R. (1988): "Políticas Regionales: hacia un nuevo enfoque", *Papeles de Economía Española*, Fundación FIES.
- Cuadrado Roura, J.R. (2000): "Convergencia regional en la UE: de las hipótesis teóricas a las tendencias reales" en Mancha y Sotelsek (2000).
- Cuadrado, J.R. y Mancha, T. (1999): "Política Regional y de Cohesión" en Jordán Galduf, J.M.: *Economía de la Unión Europea*. Civitas. 3ª Edición.
- Cuadrado, J.R., Mancha, T. y Garrido, R. (2002): "Regional Dynamics in the European Union: Winners and Losers" en Cuadrado y Parellada (2002)
- Cuadrado, J.R. y Parellada, M. (eds)(2002): *Regional Convergence in the European Union*. Springer.
- Daniels, P.W. y Moulaert F. (1991): *The Changing Geography of Advanced Producer Services*. Belhaven Press, Londres.
- Dunford M. (1995): "Cohesion, growth and inequality in the European Union" en Amin y Tomaney.
- Duranton G. y Puga, D. (2001): "From sectoral to functional urban specialisation" CEPR discussion paper 2971, September 2001.
- Ewers H. y Allesch J. (1990): *Innovation and Regional Development. Strategies, instruments and policy coordination*. Walter de Gruyter & Co., Berlin.
- Group of Solidarity (2003): *Sustainable growth and competitiveness for all*. Final Report.
- Hallet, M. (2002): "Regional Specialisation and Concentration in EU", en Cuadrado y Parellada (2002).
- Hardy, Hart, Albrechts y Katos (1995): *An Enlarged Europe. Regions in Competition?* Regional Studies Association.

- Higgins, B. y Savoie, D.J.S. (1995): *Regional Development Theories & Their Application*. Transaction Publ, 1995.
- Illeris S. (1996): *The Service Economy*. A Geographical Approach. Wiley.
- Krugman, P. (1992): *Geografía y comercio*. A. Bosch, Barcelona.
- Malecki E.J. (1997): *Technology and economic development : the dynamics of local, regional, and national competitiveness*. 2nd ed. Longman.
- Mancha, T., Cuadrado, J.R. y Garrido, R. (1998): *Evaluación de resultados y reserva de eficacia: un desafío para la Política Regional Europea*. III Jornadas de Política Económica. Universidad de Alicante
- Mancha Navarro, T (2001): "La política regional de la Unión Europea en el contexto del siglo XXI: una reflexión crítica", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, Generalitat Valenciana.
- Mancha, T. y Sotelsek, D. (2000): *Convergencia regional e integración: la experiencia en Europa y América Latina*. Pirámide.
- McKinsey and Company (2003): *Business Consequences of EU Enlargement. Major Change or Non-Event*. Contribution to the European Business Summit, mimeo.
- Krieger-Boden, C. (2002): "Integración, especialización y concentración: las regiones europeas de la zona Euro". *Papeles de Economía Española*, no. 93. FUNCAS.
- Ottaviano, G.I.P. y Puga, D. (1997): "Agglomeration in the global economy: A survey of the 'new economy geography', *CEPR Discussion Paper* 356.
- Padoa-Schioppa, T. (1987): *Efficiency, stability and equity a strategy for the evolution of the economic system of the European Community*, Oxford University Press.
- Puga, D. (2001): "European regional policy in light of recent location theories", *CEPR Discussion Paper* 2767.
- Saez, F. et al. (1993): *Services and Regions in Europe*; Avebury, Adeshot.
- Sapir, A. (2003), dir: *An Agenda for A Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Informe al Presidente de la Comisión Europea.
- Simmie J. ed. (1997): *Innovation, Networks and Learning Regions?* Regional Policy and Development Series, Kingsley Publishers and The Regional Studies Association.
- Sumpsi, J.M. (2003): "Una nueva política agraria para una nueva Unión", *Papeles de Economía Española*, nº. 96, FUNCAS.
- Vickerman, R., Spiekermann, K. y Wegener, M. (1999): "Accessibility and Economic Development in Europe" *Regional Studies*, vol. 33, 1.